RESEARCH HIGHLIGHTS

Socio-economic Series Issue 68

HOMEOWNERSHIP EDUCATION AND COUNSELLING: AN EXAMINATION OF U.S. EXPERIENCE AND ITS RELEVANCE FOR CANADA

Why This Study is Important

From the mid-1980s to mid-1990s the US homeownership rate stagnated at approximately 64 per cent. In 1995, President Clinton announced a housing sector-wide "National Homeownership Strategy" initiative aimed at raising the rate to 67.5 per cent by 2001. While US research has continually shown that lack of information about how to buy a home was a strong access barrier, middle and high-income households already had extremely high (above 85%) homeownership rates. Increasing the national rate required measures enhancing access to traditionally underserved markets (i.e. minorities, lower-to moderate income households, younger households, dwellers in central cities, immigrants, and rural populations including aboriginals). Such lending however, raised concerns of potentially unacceptable levels of mortgage default risk. Freddie Mac research, however, showed that a notable way of improving borrower-repayment reliability was through the use of homeowner education and counseling (HEC) which emphasized home buyer preparedness.

Over the last five years, there has been renewed interest and activity in the U.S in expanding the homeownership market using HEC as a means to reach traditionally underserved households while managing mortgage loan default risk. In recognition of HEC's perceived value, the US Housing and Urban Development Department (HUD), non-profit and community development organizations, lenders, mortgage insurers as well as other quasi-government agencies such as Fannie Mae and Freddie Mac have encouraged, funded, and participated in the delivery and standardization of HEC and in the creation of the American Homeowner Education and Counseling Institute (AHECI). HUD provided further support in the form of reduced (i.e. 30 to 40 per cent) up-front mortgage insurance premiums to first-time homebuyers successfully completing accredited HEC programs.

Since the mid-1990s, HEC has helped raise the US homeownership rate to 67 per cent facilitated by a range of positive environmental factors including:

- sustained US economic growth;
- housing stakeholders' initiatives in response to the National Homeownership Strategy;
- the widespread development and use of affordable housing mortgage loan instruments linked to HEC; and
- downpayment assistance programs run by state and local governments and housing agencies (also linked to HEC).

In such a facilitative environment, HEC sponsors developed successful outreach methods to market homeownership to underserved communities.

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

Research Program

The purpose of this research project was to examine the American experience with a view to identifying ways of enhancing affordable, sustainable access to homeownership in Canada. In carrying out the U.S. segment of this research, in addition to conducting a literature review, a survey of HEC providers and participants was conducted together with follow-up interviews. For the Canadian portion of the research, a broad range of housing and community organizations (180 in total) were surveyed and follow-up interviews conducted in order to develop a portrait of existing homeownership access support services in Canada.

The first part of the report provides a comprehensive summary and evaluation of the HEC experience in the US. Following a synopsis of the historical evolution of HEC, the report outlines the characteristics of HEC programs, services and delivery agencies; responses from HEC industry participants surveyed; how HEC is funded as well as recent developments affecting the HEC industry; specifically the establishment of AHECI, the increased focus on standardizing program content and delivery as well as the certification of HEC providers. Next, the report describes the role that HEC has had in addressing credit, affordability, psychological, cultural and linguistic access barriers to homeownership and is followed with a summary of the statistical studies, research and anecdotal evidence assessing the efficacy of HEC both in facilitating access to homeownership as well as in mitigating mortgage loan default risk. This section of the report concludes by summarizing the results of the US HEC industry expert survey in such areas as: the future of HEC and its key factors of success; why industry leaders are so interested in HEC; and outlines respondents' comments on introducing HEC-type initiatives elsewhere.

The second part of the report examines the access support services and delivery structures existing in Canada to help households access homeownership. It examines information and/or access gaps which indicate the need for enhancing homeowner education and counseling efforts in Canada. The results of a national survey examining the nature, scope and operation of existing homebuyer education and counseling efforts in Canada are then presented followed by an assessment of the differences between what is offered in the US vis-a-vis Canada in addressing access barriers to homeownership. The section of the report concludes by examining whether the gaps in services available in Canada might be filled by introducing HEC-style initiatives that draw on best practices used in the U.S. under the auspices of a housing sector-driven public-private partnership arrangement.

Findings

A Review of the U.S. Experience

Homeowner education and counseling got its start in the US as part of the legislation creating HUD in 1968. With significant and ongoing financial support from HUD, and episodic support from lenders and private concerns, the industry expanded from a handful of pilot projects to thousands of providers of a wide range of education and counseling services. Important events in the industry's evolution include the enforcement of the Community Reinvestment Act (CRA) in 1989, which put pressure on lenders to penetrate underserved housing markets; stagnating U.S homeownership rates of the mid 1980s and mid 1990s that spurred interest among the three levels of government in HEC as a vehicle to raise homeownership; and the 1992 Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act that allowed HUD to set affordable housing goals for the Government Sponsored Enterprises (GSEs)--Fannie Mae and Freddie Mac.

Post-purchase foreclosure prevention dominated the industry's early activities. The focus shifted to pre-purchase education and counseling in the early 1990s. Recently, a number of providers have moved to comprehensive "full-cycle" counseling designed to help families both before and after they purchase a home and extending, in some cases, to training for elderly households seeking senior annuity

mortgages. Through its first 25 years, the U.S. industry has been characterized as "fragmented" due to a lack of program content and delivery standards, however, over the last 5 years, various developments, including the creation of the AHECI, have contributed to increased standardization.

Industry Services

The industry's four main services are:

- pre-purchase education to help households through the homebuying process;
- pre-purchase counseling to help households overcome financial, credit , linguistic, cultural and psychological barriers to becoming homeowners;
- post-purchase education to instruct homeowners regarding home maintenance, to protect homeowners from predatory lenders and to demystify new mortgage instruments like senior annuity mortgages; and,
- post-purchase counseling to help prevent foreclosure.

Pre-purchase education is general in nature and provided to help households determine whether homeownership is right for them. Some of the largest providers of pre-purchase education provide education over the telephone. Counselling, however, is a more time intensive and expensive exercise that usually includes:

- assessing a family's ability to buy a home based on income and credit history;
- helping to repair, or establish, credit histories for those with bad or no credit;
- monitoring household income and expenditure;
- advising and assisting clients in finding employment opportunities to increase inadequate incomes; and
- reviewing all aspects of the purchase and the financing of home; and linking lenders with real estate agents, and social service agencies.

Some HEC providers offer other services aimed at facilitating or helping sustain access to homeownership that include:

- assisting homebuyer's access to favourable mortgage terms through affiliated lenders and underwriting services;
- facilitating access to downpayment and homeownership assistance initiatives offered by state and municipal governments or local housing and community development groups;
- obtaining forbearance from lenders if the client has trouble making mortgage payments; and
- providing post-purchase counseling to assist in money-management, home maintenance, or workout schemes to prevent foreclosure.

HEC agencies are often multifunction organizations that include HEC as one part of a comprehensive low-income homeownership or community development strategy. Other programs in which HEC agencies often engage include:

- affordable housing production;
- rehabilitation and sale of the existing housing stock;
- mortgage underwriting;
- development and/or management of low-income rental property;
- small business development; and
- organizing community programs such as childcare, neighbourhood gardens, neighbourhood watch, sports leagues, etc.

In Tribal areas, HEC agencies have helped address some particularly daunting barriers arising from the lack of a tradition of homeownership and the absence of institutional arrangements to facilitate home purchases. The Navajo Partnership for Housing in Window Rock, Arizona, for example, worked with other groups to develop an instrument which could serve as collateral for a housing loan and overcome barriers associated with the inalienability of tribal lands.

Agency Characteristics and HEC Trends

The average agency surveyed for this study was a nonprofit organization that had been in operation for more than 18 years and had provided counseling for more than 5 years. The average agency offered 9 hours of classroom instruction and 2.5 hours of one-on-one instruction (not counting tele-HEC). Between 25 and 40 per cent of course graduates became homeowners (71 per cent becoming homeowners within one year and a further 20 per cent within two years). For a majority of agencies surveyed that tracked graduates, delinquency rates for counseling graduates who purchased homes averaged 6-10 per cent while default rates averaged less than 1 per cent (about the average for all mortgages in the US).

HEC delivery agencies reported the following homeownership access barriers addressed facing their clients:

- credit problems (100 per cent);
- lack of savings for downpayment and closing costs (93 per cent);
- lack of knowledge and understanding regarding the home purchase process (79 per cent);
- housing affordability relative to client's income level (77 per cent);
- cultural/linguistic barriers (63 per cent);
- lack of knowledge regarding available housing support (57 per cent);
- lack of availability of decent housing (23 per cent); and
- high construction costs.

Agencies listed the following as among the major strategies they employ to help clients purchase homes:

- budget planning and fiscal discipline (100 per cent);
- demystifying the home purchase process (96 per cent);
- credit repair (79 per cent);
- downpayment and closing cost assistance (57 per cent);
- access to financial assistance, most often in the form of "soft" or "silent" second mortgages with special terms (47 per cent).

More than 25 per cent of recipients received training over the telephone (tele-HEC), however most industry experts hold a dim view of tele-HEC. All but one of the survey respondents felt that HEC could not be delivered effectively over the telephone. Even three of the four representatives of large tele-HEC programs felt that tele-HEC training would not diminish default risk. Further, graduates of tele-HEC training are not eligible for the reduced FHA mortgage insurance premiums offered by HUD.

Other recent trends include: a growth in the number of HEC providers charging clients nominal fees for services; the increasing consolidation of HEC efforts within urban areas; and a movement away from one-on-one counseling to HEC offered in a classroom setting.

In various studies, the costs of delivering HEC ranged from $100 to $3200 per client for those that don't require extensive long term counseling support. The lower estimate applies to education courses provided to a large volume of clients (i.e. more than 30 households a month). For households that need long-term counseling to overcome financial or psychological barriers, costs could amount up to $1000 per client. Governments and lenders contribute almost equally for about two-thirds of HEC delivery costs with user fees and contributions from private sources accounting for the remainder. In some locales, lenders pay a "bounty" to HEC providers for each mortgage closed with one of their counseling agencies which underscores the importance placed in HEC as a marketing and screening device for lenders.

American Homeowner Education and Counseling Institute (AHECI)

AHECI, initiated by Fannie Mae in 1996, received housing sector-wide funding support from lenders, mortgage insurers, construction and realtor associations, mortgage secuiritizers and HUD to achieve 4 objectives:

- to establish certification standards and evaluation criteria for homeownership educators and counselors;
- to establish a standard core curriculum for homeownership education;
- to perform original research into the contribution of HEC in promoting homeownership and minimizing foreclosure risk: and
- to act as a clearing house for information and resources regarding HEC.

A final lower-priority goal was to make HEC self-financing. AHECI has delivered on its first two goals, but, to date, has not progressed much on the third and fourth goals.

Contribution of HEC Programs

There is some evidence that HEC agencies have achieved the goal of outreach/sorting (based on risk) and expansion of homeownership to underserved populations. Stakeholders who were interviewed agreed that HEC agencies effectively distinguish between the underserved who are: i) already creditworthy but unable to qualify for a conventional mortgage (i.e. an immigrant family with no credit history); ii) able to become creditworthy through education and counseling; and iii) are not good credit risks and should not become owners. HEC agencies benefit lenders by reaching out to these populations, sorting them and getting them "mortgage-ready".

Credible empirical studies have not yet been undertaken to assess the effectiveness of U.S. programs in reducing the default risk associated with efforts to expand homeownership although several studies (noted in the report) are currently underway. Because of the historically fragmented nature of the industry and the diversity of clientele and of programs, it has been very difficult up to now to document the impact of HEC. Although the FHA offers 30 to 40 per cent up-front mortgage insurance premium discounts to first-time homebuyers who graduate from HUD-approved HEC training programs, there is not yet statistical evidence showing that these clients pose less risk to the agency. US studies, however, estimate that the total losses that accrue to lenders, mortgage insurers and municipalities average $73,000 for foreclosures on FHA insured mortgages and $26,000 on conventional mortgages.

The Canadian Scene

For a variety of reasons, including a different political environment, Canada did not follow the same evolution as the U.S. in promoting and supporting homeownership education in the late 1960s and early 1970s. In the absence of public sector and institutional support, what has emerged is a patchwork of programs and initiatives that are mostly oriented towards information dissemination rather than education and counseling. The main support services for existing and prospective homeowners consist of:

- pre-purchase seminars run by for-profit firms aimed at demystifying the homebuying process;
- workshops offered by nonprofit organizations (including schools) that are occasionally directed at new homebuyers but which are mainly focused on general budgeting and money management issues;
- hardcopy and electronic information on homeownership processes and programs, along with workbooks and decision-making guides for new homeowners, issued by a variety of private and public sector organizations;
- debtor assistance programs operated by governments, for-profit and nonprofit organizations that are not directed specifically at homeowners but may nonetheless serve as vehicle of post-purchase assistance for indebted households;

- a small number of government (pre-purchase, combined in some cases with post-purchase) counseling programs linked to financial assistance programs to facilitate homeownership by low-income households; and,
- pre-purchase and post-purchase education and counseling programs offered in conjunction with a small number of nonprofit housing initiatives targeted at low-income households.

Existing information dissemination measures are unlikely to be reaching some consumers or potential consumers, including minorities who require HEC information and services in languages other than English and French. Moreover, they are unlikely to address the needs of households that require assistance that extends beyond information provision. The latter group includes:

- off-reserve aboriginal households who face special obstacles due to a lack a tradition of homeownership;
- immigrants who require counseling to adapt to cultural differences that affect homebuying and homeownership;
- households with psychological impediments to homeownership;
- households that need to improve their budgeting and financial management skills to prepare for homeownership;
- those with special financial needs and/or risk characteristics who need to build stronger links with mortgage lenders; and
- homeowners that would benefit from advice and support intended to guide them towards more sustainable homeownership practices.

Given the US experience, Canadian programs appear unlikely to be meeting the needs of households that could benefit from post-purchase counseling. Existing Canadian programs serve only some participants in government or nonprofit-sponsored assisted housing programs and homeowners who have already encountered financial difficulties and have been led to seek debt management assistance. For most homeowners, there is no ready access to the advice and support that may be required to help them sustain homeownership.

Conclusions

Canada does not have an identifiable HEC industry, but it does have a wide range of organizations that provide information and support services to prospective and existing homeowners. Information gaps that exist cannot be attributed to the lack of published and electronic resources available for new homeowners. Nor do they reflect the inadequacy of information provided through the new homeowner seminars sponsored by for-profit firms. While there appears to be considerable scope to expand their coverage and improve their effectiveness, homeowner seminars largely address the needs of households that simply require very basic information on the homebuying process and on the calculations that will help them determine what they can afford. The problems are rather that:

(i) existing mechanisms of information dissemination are not reaching some consumers, or potential consumers; and
(ii) some households require assistance that extends beyond basic information provision.

The counseling services currently available in connection with the assisted housing programs operated by governments and nonprofit organizations are reaching only a small segment of those households in need of more extensive assistance.

Many homeownership support requirements that are not being met in Canada are being addressed in the US. For housing stakeholders in Canada interested in enhancing access to homeownership by developing a US HEC-style initiative consideration should be given to adopting an appropriate strategy - one that is in keeping with the potential significance of HEC and also the lack of solid evidence documenting the ability of HEC to reduce default risks.

Characteristics of a Well-Designed HEC Program

U.S. survey respondents felt that the U.S. experience suggests that successful HEC programs are likely to include:

(1) A approach that reflects a full understanding of local housing conditions and local populations.

Because the condition of housing, population demographics, and labor markets vary dramatically from place to place, it is important that the approach adopted by a HEC agency is consistent with local needs. Without decent affordable housing available locally, educating potential home buyers will not generate very positive results. If the local population has a high proportion of immigrants, instruction given in English might not be appropriate. Legal documents, special lending products, and public support also vary locally. An effective HEC program must be well integrated in its locality.

(2) An Effective Outreach Mechanism

All successful HEC programs have found effective means of reaching its clientele. This involves the use of both formal (radio, television, or newspapers) and informal channels (linking with employers, churches, or community groups; posting flyers).

(3) A Carefully Planned Classroom Education Component

Most observers agree that HEC cannot be effectively delivered over the telephone. Classroom instruction is required based on an approved core curriculum and incorporating modules that address local issues and concerns. The course should be targeted at households that have not yet begun the home search process. It should be offered by certified instructors and participants should be tested before graduation.

(4) A Complementary Component of One-on-One Counseling

This is often necessary where clients need help improving their budgeting and money management skills and repairing their credit history. HEC counselors should be certified and required to adhere to an industry code of ethics.

(5) The Support of Umbrella Agencies

In the U.S. umbrella agencies fulfill an important support function. They develop the curriculum, produce and distribute educational materials, train instructors and undertake research and program assessments. Umbrella organizations help to ensure HEC providers satisfy minimum standards in terms of course content and delivery, and help providers realize the economies from a joint approach to certain common functions.

(6) Links to Organizations offering related Services

Well-developed links to other organizations serve three functions. First, they help HEC providers reach households who could benefit from homeownership education and counseling. Second, through such links, HEC providers will be well positioned to help households that require assistance beyond homeownership education and counseling - such as language or job training. Third, HEC providers can help households to seek other homeownership support offered through public agencies, employers, or lenders.

A Proposed Approach

The study concludes that there appears to be sufficient positive evidence from case studies, the views of industry participants and the continued willingness of U.S. stakeholders to contribute to U.S. programs to consider an exploratory entry into the provision of HEC in Canada, most likely through a partnership amongst housing sector stakeholders with the most to gain. Preparatory work to lay the groundwork for the possible development of a HEC industry could include the development of HEC demonstration projects. A steering committee representing the main stakeholders could assess the experimental HEC projects in Canada and monitor the results of a number of large-scale research projects that are underway to evaluate the effectiveness of U.S. HEC initiatives. Stakeholders could work together to create programs that draw on the best features of the U.S. experience to address gaps in the services available to assist potential and existing Canadian homeowners.

CMHC Project Manager: David Metzak

Research Report: *Homeownership Education and Counselling: An Examination of U.S. Experience and its Relevance for Canada*

Research Consultants: Ron Hirshhorn, Hirshhorn Consulting, Inc., Nepean, Ontario; George McCarthy, University of North Carolina, Chapel Hill, U.S.A.

A full report on this project is available from the Canadian Housing Information Centre at the address below.

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

The **Research Highlights** fact sheet is one of a wide variety of housing related publications produced by CMHC.

For a complete list of **Research Highlights**, or for more information on CMHC housing research and information, please contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, ON K1A 0P7

Telephone: 1 800 668-2642
FAX: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc-schl.gc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. CMHC assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

60975

LE POINT EN RECHERCHE

Série socio-économique Numéro 68

L'ÉDUCATION ET L'ORIENTATION POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ : EXAMEN DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE ET DE SA PERTINENCE POUR LE CANADA

Introduction

Du milieu des années 80 au milieu des années 90, la proportion de propriétaires-occupants aux États-Unis a stagné aux alentours de 64 %. En 1995, le président Clinton a annoncé une initiative sectorielle de « Stratégie nationale pour l'accession à la propriété » visant à porter cette proportion à 67,5 % en 2001. Alors que la recherche américaine a toujours démontré que le manque d'information sur la façon d'acheter une maison constituait un obstacle important à l'accession, la proportion de propriétaires chez les ménages à revenu moyen et élevé était déjà extrêmement important (plus de 85 %). Pour accroître le taux national, il fallait prendre des mesures visant à favoriser l'accès pour les marchés traditionnellement mal servis (c.-à-d. les minorités, les ménages à revenu faible ou modeste, les jeunes ménages, les habitants des centre-villes, les immigrants, et les populations rurales, y compris les Autochtones). Les prêts consentis, par contre, faisaient craindre des niveaux éventuellement inacceptables de risque de défaut hypothécaire. Une recherche de Freddie Mac, toutefois, a révélé qu'une bonne façon d'améliorer la fiabilité de remboursement par l'emprunteur était l'éducation et l'orientation pour l'accession à la propriété (EOAP), qui mettaient l'accent sur la préparation de l'acheteur.

Au cours des cinq dernières années, il y a eu un renouveau d'intérêt et d'activité aux États-Unis pour l'expansion du marché de l'accession à la propriété à l'aide de l'EOAP comme moyen de rejoindre les ménages traditionnellement mal servis tout en gérant le risque de défaut hypothécaire. Compte tenu de la valeur perçue de l'EOAP, le Département de l'habitation et du développement urbain des États-Unis (HUD), les organismes sans but lucratif et de développement communautaire, les prêteurs, les assureurs hypothécaires, ainsi que d'autres organismes quasi-gouvernementaux, comme Fannie Mae et Freddie Mac, ont encouragé et financé la prestation et la normalisation de l'EOAP et la création de l'American Homeowner Education and Counseling Institute (AHECI) et y ont participé. HUD y est allé d'un appui complémentaire sous forme de réduction (de 30 % à 40 %) des primes d'assurance hypothécaire payables par anticipation pour les acheteurs d'une première maison qui réussissaient un programme agréé d'EOAP.

Depuis le milieu des années 90, l'EOAP a contribué à porter à 67 % la proportion de propriétaires aux États-Unis, à la faveur de divers éléments de conjoncture positifs, dont :

- une croissance économique soutenue aux États-Unis;
- des initiatives des intervenants du domaine de l'habitation à la suite de la Stratégie nationale pour l'accession à la propriété;
- l'élaboration et l'utilisation généralisées d'instruments abordables de prêt hypothécaire pour l'habitation qui sont reliés à l'EOAP;

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

- des programmes d'aide à la mise de fonds initiale, gérés par les administrations et les organismes responsables de l'habitation des États et des municipalités (également reliés à l'EOAP).

Dans un tel environnement favorable, les parrains de l'EOAP ont mis au point des méthodes efficaces de liaison pour promouvoir l'accession à la propriété auprès des collectivités mal servies.

Programme de recherche

L'objet de ce projet de recherche était d'examiner l'expérience américaine dans l'espoir de trouver des moyens d'offrir un accès plus abordable et plus durable à la propriété au Canada. Outre une analyse documentaire, la partie américaine de cette recherche a comporté une enquête auprès des fournisseurs d'EOAP et des participants à l'EOAP, ainsi que des entrevues de suivi. La partie canadienne de la recherche a donné lieu à une enquête et des entrevues de suivi auprès d'une vaste gamme d'organismes responsables de l'habitation et d'organismes communautaires (180 au total) pour la création d'un portrait des services existants d'aide à l'accession à la propriété au Canada.

La première partie du rapport présente une évaluation et un résumé complets de l'expérience de l'EOAP aux États-Unis. Après un synopsis de l'historique de l'EOAP, le rapport présente les caractéristiques des programmes, des services et des agences d'administration; les réactions des participants interrogés dans le secteur de l'EOAP; le mode de financement de l'EOAP ainsi que les faits nouveaux récents touchant le secteur de l'EOAP; plus particulièrement la création de l'AHECI, l'intensification de l'accent mis sur la normalisation du contenu et de l'application des programmes ainsi que l'agrément des fournisseurs d'EOAP. Le rapport décrit ensuite le rôle qu'a joué l'EOAP dans l'élimination des obstacles - au niveau du crédit et de l'abordabilité, d'ordre psychologique, culturel et linguistique - à l'accession à la propriété, et est suivi de résumés des études statistiques, des conclusions de recherche et de la preuve empirique sur l'efficacité de l'EOAP comme moyen de faciliter l'accession à la propriété ainsi que d'atténuer le risque de défaut hypothécaire. Cette partie du rapport se termine par un résumé des résultats de l'enquête auprès d'experts du secteur de l'EOAP aux États-Unis dans des domaines comme : l'avenir de l'EOAP et ses principaux facteurs de succès; pourquoi l'EOAP intéresse tant les leaders du secteur; et les commentaires des répondants sur le lancement d'initiatives de type EOAP ailleurs.

La deuxième partie du rapport traite des services d'aide à l'accession et des structures d'administration qui aident les ménages canadiens à accéder à la propriété. Elle présente une analyse des lacunes en matière d'information ou des obstacles à l'accession qui traduisent le besoin d'améliorer les efforts d'éducation et d'orientation des propriétaires-occupants au Canada. Elle présente ensuite les résultats d'une enquête nationale sur la nature, la portée et la mécanique des efforts d'éducation et d'orientation des acheteurs au Canada, puis une évaluation des différences entre ce qui est offert aux États-Unis et au Canada comme moyen de surmonter les obstacles à l'accession à la propriété. Cette partie du rapport se termine par un examen de la possibilité de combler les écarts observés dans les services offerts au Canada en instituant des initiatives de type EOAP inspirées des pratiques exemplaires utilisées aux États-Unis sous les auspices d'un accord de partenariat public-privé parrainé par le secteur de l'habitation.

Constatations

Analyse de l'expérience américaine

Les États-Unis ont commencé à pratiquer l'éducation et l'orientation pour l'accession à la propriété dans le cadre de l'application de loi créant le HUD en 1968. Grâce à un appui financier important et continu de HUD, et à une aide ponctuelle de prêteurs et d'intérêts privés, le secteur a cessé d'être autre chose qu'une poignée de projets pilotes et a mobilisé des milliers de fournisseurs d'une vaste gamme de services d'éducation et d'orientation. Les événements marquants de l'évolution du secteur comprennent l'application de la Community Reinvestment Act (CRA) en 1989, qui a pressé le prêteurs de s'installer sur les marchés de l'habitation mal servis; la stagnation de la proportion de propriétaires aux États-Unis au milieu des années 80 et au milieu des années 90, qui a avivé l'intérêt, au niveau des trois ordres de gouvernement, pour l'EOAP comme moyen d'accroître l'accession à la propriété; et la Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act de 1992, qui a permis à HUD de fixer des objectifs de logement abordable pour les

entreprises parrainées par le gouvernement - Fannie Mae et Freddie Mac.

La prévention des saisies hypothécaires postérieures à l'achat a, au départ, dominé les activités du secteur. Au début des années 90, l'accent a été mis plutôt sur l'éducation et l'orientation préalables à l'achat. Récemment, un certain nombre de fournisseurs ont commencé à donner une orientation « en cycle intégral » détaillée et complète qui vise à aider les familles tant avant qu'après l'achat d'une maison et qui s'étend, dans certains cas, à la formation des ménages de personnes âgées demandant des prêts hypothécaires inverses pour aînés. Dans ses 25 premières années, le secteur, aux États-Unis, a été caractérisé de « fragmenté » à cause du peu de contenu des programmes et de l'absence de normes d'application; cependant, depuis cinq ans, divers faits nouveaux, comme la création de l'AHECI, ont contribué à une meilleure normalisation.

Services du secteur

Les quatre principaux services qu'offre le secteur sont :

- éducation préalable à l'achat pour aider les ménages dans le processus d'achat d'une maison;
- orientation préalable à l'achat pour aider les ménages à surmonter les obstacles financiers, de crédit, d'ordre linguistique, culturel et psychologique, à l'accession à la propriété;
- l'éducation postérieure à l'achat pour instruire les propriétaires en matière d'entretien de leur maison, les protéger contre les prêteurs abusifs et démystifier les nouveaux instruments hypothécaires comme les prêts hypothécaires inversés pour aînés;
- orientation postérieure à l'achat pour aider à prévenir les saisies.

L'éducation préalable à l'achat est d'ordre général et vise à aider les ménages à déterminer si l'accession à la propriété leur convient. Certains des plus gros fournisseurs d'éducation préalable à l'achat procèdent par téléphone. L'orientation, par contre, est un exercice qui prend plus de temps et coûte plus cher, et qui comprend habituellement :

- l'évaluation de la capacité de la famille d'acheter une maison, compte tenu de son revenu et de ses antécédents de crédit;
- l'aide pour la bonification, ou l'établissement, d'antécédents de crédit pour ceux dont le crédit n'est pas bon ou qui n'en ont pas;
- surveillance du revenu et des dépenses du ménage;
- conseils et aide aux clients en quête d'occasions d'emploi pour faire l'appoint de revenus insuffisants;
- analyse de tous les aspects de l'achat et du financement de la maison; et mise en contact des prêteurs avec les agents immobiliers, et les organismes de service social.

Certains fournisseurs d'EOAP offrent d'autres services visant à faciliter ou à aider à soutenir l'accession à la propriété, comme :

- l'aide aux acheteurs pour l'obtention de conditions hypothécaires favorables par l'intermédiaire de prêteurs et de services de souscription affiliés;
- la facilitation de l'accession à la mise de fonds initiale et aux programmes d'aide à l'accession à la propriété qui sont offerts par les gouvernements d'État; les administrations municipales ou les groupes locaux d'habitation et de développement communautaire;
- les interventions auprès des prêteurs pour qu'ils n'exercent pas tout de suite leurs droits si le client a de la difficulté à effectuer ses mensualités hypothécaires;
- la prestation d'orientation postérieure à l'achat pour faciliter la gestion de l'argent, l'entretien du logement, ou les plans de solution pour empêcher la saisie.

Les organismes d'EOAP sont souvent des organismes multifonctionnels, pour qui l'EOAP n'est qu'un volet d'une stratégie globale d'aide à l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu ou de développement communautaire. Les autres programmes souvent offerts par les organismes d'EOAP comprennent :

- la production de logements abordables;
- la remise en état et la vente du parc de logements existants;
- la souscription hypothécaire;
- l'aménagement ou la gestion d'ensembles locatifs pour ménages à faible revenu;
- l'expansion de la petite entreprise;
- l'organisation de programmes

communautaires comme les garderies, les jardins de quartier, la surveillance de quartier, les ligues de sport, etc.

Dans les régions tribales, les organismes d'EOAP ont aidé à surmonter certains obstacles particulièrement redoutables nés de l'absence de tradition de propriété et de mécanismes institutionnels facilitant l'achat de maisons. Le Navajo Partnership for Housing à Window Rock (Arizona), par exemple, s'est concerté avec d'autres groupes pour mettre au point un outil pouvant servir de garantie de prêt à l'habitation et surmonter les obstacles associés à l'inaliénabilité des terres tribales.

Caractéristiques des agences et tendances de l'EOAP

L'agence type consultée pour cette étude était un organisme sans but lucratif fonctionnant depuis plus de 18 ans et offrant des services d'orientation depuis plus de cinq ans. Elle offrait neuf heures de cours théoriques et 2,5 heures de formation individuelle (sans compter la télé-EOAP). Entre 25 % et 40 % des diplômés du cours ont accédé à la propriété (71 % en moins d'un an, et 20 % en moins de deux ans). Pour la majorité des agences participant à l'enquête qui ont suivi les résultats de leurs diplômés, le taux de non-paiement des diplômés de l'orientation qui ont acheté une maison se situait entre 6 % et 10 %, en moyenne, tandis que le taux de défaut était inférieur à 1 % (à peu près la moyenne pour l'ensemble des prêts hypothécaires aux États-Unis).

Les agences d'administration de l'EOAP ont fait état des obstacles suivants à l'accession à la propriété auxquels se heurtent leurs clients :

- problèmes de crédit (100 %);
- absence d'économies pour la mise de fonds initiale et les frais de clôture (93 %);
- manque de connaissance et de compréhension au sujet du processus d'achat d'une maison (79 %);
- abordabilité du logement par rapport au niveau de revenu du client (77 %);
- obstacles culturels/linguistiques (63 %);
- manque de connaissance au sujet de l'aide au logement disponible (57 %);
- non-disponibilité d'un logement convenable (23 %);
- coûts de construction élevés.

Les agences ont cité les éléments suivants parmi les principales stratégies qu'elles emploient pour aider les clients à acheter une maison :

- planification budgétaire et discipline financière (100 %);
- démystification du processus d'achat d'une maison (96 %);
- bonification du crédit (79 %);
- aide pour la mise de fonds initiale et les frais de clôture (57 %);
- accès à une aide financière, le plus souvent sous forme de prêt hypothécaire de second rang à remboursement différé (47 %).

Plus de 25 % des bénéficiaires ont reçu de la formation par téléphone (télé-EOAP); cependant, la plupart des experts du secteur ne pensent pas grand-chose de la télé-EOAP. Tous les répondants à l'enquête, sauf un, étaient d'avis que l'EOAP ne peut se faire efficacement par téléphone. Même trois des quatre représentants des grands programmes de télé-EOAP jugeaient que la formation par télé-EOAP ne diminuerait pas le risque de défaut. En outre, les diplômés de la formation par télé-EOAP ne peuvent pas prétendre à la réduction des primes d'assurance hypothécaire FHA offerte par HUD.

Les autres tendances récentes comprennent : une croissance du nombre de fournisseurs d'EOAP qui font payer à leurs clients un droit nominal pour leurs services; la consolidation croissante des efforts d'EOAP dans les régions urbaines; et l'abandon graduel de l'orientation individuelle en faveur de l'EOAP offerte en groupe.

Dans diverses études, les coûts de l'application de l'EOAP se situent dans une fourchette de 100 $ à 3 200 $ par client pour ceux qui n'ont pas besoin de services intensifs d'orientation à long terme. L'estimation moindre s'applique aux cours donnés à un gros volume de clients (c.-à-d. plus de 30 ménages par mois). Pour les ménages qui ont besoin d'orientation à long terme pour surmonter des obstacles financiers ou psychologiques, les coûts pourraient s'élever à 1 000 $ par client. Les gouvernements et les prêteurs contribuent à parts presque égales pour environ les deux tiers des coûts d'application de l'EOAP, et les droits d'utilisation et les contributions de sources privées forment le reste. À certains endroits, les prêteurs paient une « prime » aux fournisseurs d'EOAP pour chaque fermeture de prêt hypothécaire

avec un de leurs organismes d'orientation, ce qui souligne l'importance accordée à l'EOAP comme moyen de marketing et de sélection pour les prêteurs.

American Homeowner Education and Counseling Institute (AHECI)

L'AHECI, créée par Fannie Mae en 1996, a reçu un financement sectoriel de la part des prêteurs, des assureurs hypothécaires, des associations de constructeurs et de courtiers, des établissements de titrisation et de HUD, pour l'atteinte de 4 objectifs :

- établir des normes d'agrément et des critères d'évaluation pour les agents d'éducation et les conseillers;
- établir un tronc commun de cours sur l'accession à la propriété;
- effectuer des recherches originales sur la contribution de l'EOAP à la promotion de l'accession à la propriété et à la réduction du risque de saisie;
- faire fonction de chambre de compensation pour l'éducation et les ressources en matière d'EOAP.

Un dernier objectif, de priorité moindre, était d'assurer l'autofinancement de l'EOAP. L'AHECI a atteint ses deux premiers objectifs, mais n'est pas encore bien avancée pour ce qui est du troisième et du quatrième objectif.

Contribution aux programmes d'EOAP

Selon certains indices, les organismes d'EOAP ont atteint l'objectif d'extension et de tri (fondé sur le risque) et d'expansion de l'accession à la propriété pour les populations mal servies. Les intervenants interrogés sont convenus que les organismes d'EOAP savent faire efficacement la distinction entre les populations mal servies qui sont : (i) déjà solvables mais incapables de se qualifier pour un prêt hypothécaire ordinaire (p. ex., une famille d'immigrants sans antécédents de crédit); (ii) capables de devenir solvables par de l'éducation et de l'orientation; et (iii) de mauvais payeurs qui ne devraient pas accéder à la propriété. Les organismes d'EOAP aident les prêteurs en rejoignant ces populations, les catégorisant et leur donnant la capacité d'obtenir un prêt hypothécaire.

Il n'y a pas encore eu d'études empiriques crédibles pour évaluer la mesure dans laquelle les programmes américains sont un moyen efficace de réduire le risque de défaut qui est associé aux efforts d'expansion de l'accession à la propriété, mais plusieurs études (signalées dans le rapport) sont déjà en cours. Étant donné que le secteur a toujours été fragmenté et compte tenu de la diversité de sa clientèle et de ses programmes, il a été très difficile, jusqu'ici, de documenter les incidences de l'EOAP. Malgré le rabais de 30 % à 40 % qu'offre la FHA sur la prime d'assurance prêt hypothécaire payable par anticipation par les acheteurs d'une première maison qui sont diplômés des programmes de formation EOAP approuvés par HUD, il n'y a pas encore de preuve statistique montrant que ces clients représentent un risque moindre pour l'organisme. Par contre, selon les estimations des études américaines, les pertes totales pour les prêteurs, les assureurs hypothécaires et les municipalités sont, en moyenne, de 73 000 $ pour les saisies dans le cas des prêts hypothécaires assurés par la FHA et de 26 000 $ dans le cas des prêts hypothécaires ordinaires.

La scène canadienne

Pour diverses raisons, dont la différence du contexte politique, le Canada n'a pas suivi la même voie que les États-Unis pour promouvoir et appuyer l'éducation pour l'accession à la propriété à la fin des années 60 et au début des années 70. En l'absence de soutien des secteurs public et institutionnel, on a vu naître un ramassis de programmes et d'initiatives qui sont davantage axés sur la diffusion de l'information que sur l'éducation et l'orientation. Les principaux services d'aide pour les propriétaires existants et éventuels sont formés de :

- séminaires préalables à l'achat, donnés par des entreprises à but lucratif, et visant à démystifier le processus d'achat d'une maison;
- ateliers offerts par des organismes sans but lucratif (y compris les écoles) qui s'adressent occasionnellement aux nouveaux acheteurs, mais qui sont essentiellement articulés sur les questions générales de budgétisation et de gestion de l'argent;

- renseignements publiés et sous forme électronique sur les processus et les programmes d'accession à la propriété, avec les cahiers d'exercice et les guides de décision pour les nouveaux propriétaires, publiés par divers organismes privés et publics;
- programmes d'aide aux débiteurs, offerts par les gouvernements, et des organismes à but lucratif et sans but lucratif, qui ne s'adressent pas spécifiquement aux propriétaires mais peuvent néanmoins servir d'instruments d'aide postérieurs à l'achat pour les ménages endettés;
- un petit nombre de programmes gouvernementaux d'orientation (préalables à l'achat, combinés dans certains cas avec des programmes postérieurs à l'achat), reliés à des programmes d'aide financière pour faciliter l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu;
- programmes d'éducation et d'orientation, préalables et postérieurs à l'achat, offerts de concert avec un petit nombre d'initiatives de logements sans but lucratif ciblant les ménages à faible revenu.

Les mesures existantes de diffusion de l'information ont peu de chances de rejoindre certains consommateurs existants ou éventuels, comme les minorités qui ont besoin d'information et de services d'EOAP dans des langues autres que l'anglais et le français. Par ailleurs, elles risquent peu de répondre aux besoins des ménages qui ont besoin d'aide allant au-delà de la prestation d'information. Ce dernier groupe comprend :

- les ménages autochtones hors réserve qui font face à des obstacles particuliers à cause de l'absence de tradition de propriété de leur logement;
- les immigrants qui ont besoin d'orientation pour s'adapter aux différences culturelles ayant des incidences sur l'achat et la propriété d'une maison;
- les ménages pour qui il y a des obstacles psychologiques à l'accession à la propriété;
- les ménages qui ont besoin d'améliorer leurs capacités de budgétisation et de gestion financière pour se préparer à accéder à la propriété;
- ceux qui ont des besoins financiers ou des caractéristiques de risque particuliers et qui doivent resserrer leurs liens avec des prêteurs hypothécaires;
- les propriétaires qui profiteraient de conseils et d'appui destinés à les aider à adopter des pratiques plus viables quant à la propriété d'une habitation.

Compte tenu de l'expérience américaine, il semble peu probable que les programmes canadiens répondent aux besoins des ménages qui pourraient profiter d'une orientation postérieure à l'achat. Les programmes canadiens existants n'aident que certains participants aux programmes d'aide au logement parrainés par les pouvoirs publics ou les organismes sans but lucratif, ainsi que les propriétaires qui ont déjà éprouvé des difficultés financières et ont été amenés à demander de l'aide en gestion de la dette. Pour la plupart des propriétaires, il n'est pas facile de trouver les conseils et l'aide dont ils pourraient avoir besoin pour demeurer propriétaires.

Conclusions

Le Canada n'a pas de secteur de l'EOAP comme tel, mais il a une vaste gamme d'organismes qui offrent des services d'information et d'aide aux propriétaires éventuels et existants. Les lacunes en matière d'information ne sauraient être imputées à un manque de ressources publiées et électroniques pour les nouveaux propriétaires. Elles ne sont pas non plus le reflet d'une insuffisance d'information diffusée par l'intermédiaire des séminaires pour nouveaux propriétaires qu'offrent certaines entreprises à but lucratif. Bien qu'il semble y avoir beaucoup de marge pour l'expansion de leur couverture et l'amélioration de leur efficacité, les séminaires pour propriétaires portent dans une large mesure sur les besoins des ménages qui ne demandent qu'une information très fondamentale sur le processus d'achat d'une maison et sur les calculs qui les aideront à déterminer ce qu'ils ont les moyens de payer. Les problèmes sont plutôt que :

(i) les mécanismes existants de diffusion de l'information ne rejoignent pas certains consommateurs, existants ou éventuels;
(ii) certains ménages ont besoin d'une aide qui va au-delà de la prestation d'informations de base.

Les services d'orientation actuellement disponibles dans le cadre des programmes d'aide au logement qu'offrent les gouvernements et les organismes sans but lucratif ne rejoignent qu'un petit segment des ménages qui ont besoin d'une aide plus poussée.

Les États-Unis offrent des solutions à de nombreux besoins d'aide à l'accession à la propriété, des solutions qu'on ne trouve pas au Canada. Pour les intervenants du domaine de l'habitation au Canada qui souhaitent améliorer l'accession à la propriété en élaborant une initiative de type EOAP des États-Unis, il y aurait lieu de songer à adopter une stratégie appropriée - une stratégie qui tienne compte de l'importance possible de l'EOAP ainsi que de la preuve solide documentant la capacité de l'EOAP de réduire les risques de défaut.

Caractéristiques d'un programme bien conçu d'EOAP

Les participant à l'enquête estiment qu'on peut conclure de l'expérience américaine que le succès des programmes d'EOAP passe probablement par :

(1) Une approche qui reflète une compréhension poussée des populations locales et des conditions de logement au niveau local.

Parce que la condition du logement, les caractéristiques démographiques et les marchés du travail varient du tout au tout d'un endroit à l'autre, il importe d'aligner l'approche adoptée par un organisme d'EOAP sur les besoins locaux. À moins qu'il n'y ait du logement convenable abordable à l'échelle locale, l'éducation des acheteurs ne produira pas de résultats très positifs. Si la population locale a une forte proportion d'immigrants, l'instruction donnée en anglais pourrait ne pas suffire. Les documents juridiques, les produits de prêts spéciaux et l'aide publique varient aussi au niveau local. Un programme efficace d'EOAP doit être bien intégré dans sa localité.

(2) Un mécanisme efficace d'extension

Tous les programmes d'EOAP qui ont connu du succès ont su trouver un moyen efficace de rejoindre leur clientèle. Cela suppose l'utilisation de moyens formels (radio, télévision ou journaux) et officieux (liaison avec les employeurs, les églises, ou les groupes communautaires; envoi de prospectus par la poste).

(3) Un volet soigneusement planifié d'éducation en salle

La plupart des observateurs conviennent que l'EOAP ne peut se donner efficacement par téléphone. Il faut des cours en salle, fondés sur un tronc commun approuvé et intégrant des modules adaptés aux enjeux et aux problèmes locaux. Le cours doit être ciblé sur les ménages qui n'ont pas encore amorcé le processus de recherche d'une maison. Il doit être offert par des instructeurs agréés, et les participants doivent réussir un examen avant d'obtenir leur certificat.

(4) Une composante complémentaire d'orientation individuelle

Cela est souvent nécessaire là où les clients ont besoin d'améliorer leurs capacités de budgétisation et de gestion de l'argent et de bonifier leurs antécédents de crédit. Les conseillers EOAP doivent être agréés et être tenus de se conformer à un code d'éthique.

(5) L'appui des organismes d'encadrement

Aux États-Unis, les organismes d'encadrement constituent une importante fonction d'aide. Ils élaborent le programme d'études, produisent et distribuent les documents pédagogiques, forment les instructeurs et réalisent et évaluent les recherches et les programmes. Les organismes d'encadrement aident à veiller à ce que les fournisseurs d'EOAP répondent aux normes minimales en ce qui a trait, au contenu des cours et à leur application, et aident les fournisseurs à réaliser les économies que permet une approche conjointe de certaines fonctions communes.

(6) Liens avec des organismes offrant des services connexes

Les liens bien développés avec d'autres organismes répondent à trois fins. En premier lieu, ils aident les fournisseurs d'EOAP à rejoindre les ménages qui pourraient profiter d'éducation et d'orientation pour l'accession à la propriété. En second lieu, grâce à ces liens, les fournisseurs d'EOAP seront bien positionnés pour aider les ménages ayant besoin d'une aide allant au-delà de l'éducation et de l'orientation pour l'accession à la propriété - comme de la formation linguistique ou professionnelle. En troisième lieu, les fournisseurs d'EOAP peuvent aider les ménages à

demander d'autres formes d'aide à l'accession à la propriété, qu'offrent les organismes publics, les employeurs ou les prêteurs.

Approche proposée

L'étude conclut que les études de cas, les vues des participants du secteur et la volonté continue des intervenants américains de contribuer aux programmes américains semblent constituer une preuve positive suffisante pour considérer l'exploration de la possibilité d'offrir de l'EOAP au Canada, vraisemblablement dans le cadre d'un partenariat entre les intervenants qui ont le plus à gagner. Les travaux préparatoires pour jeter les bases de la création possible d'une industrie de l'EOAP pourraient comprendre la création de projets de démonstration d'EOAP. Un comité directeur représentant les principaux intervenants pourrait évaluer les projets expérimentaux d'EOAP au Canada et surveiller les résultats d'un certain nombre de projets de recherche à grande échelle déjà en cours afin d'évaluer l'efficacité des initiatives d'EOAP des États-Unis. Les intervenants pourraient se concerter pour créer des programmes exploitant les meilleurs caractéristiques de l'expérience américaine afin de corriger les lacunes des services destinés à aider les propriétaires canadiens éventuels et existants.

Directeur de projet : David Metzak

Rapport de recherche : *L'éducation et l'orientation pour l'accession à la propriété : examen de l'expérience américaine et de sa pertinence pour le Canada*

Consultants : Ron Hirshhorn, Hirshhorn Consulting, Inc., Nepean (Ontario); George McCarthy, University of North Carolina, Chapel Hill, États-Unis

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée ci-après.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et à en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous addresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche

Cette publication contient les renseignements les plus à jour dont disposait la SCHL au moment de sa parution et ces renseignements ont été revus par des experts du secteur de l'habitation. Toutefois, la SCHL n'assume aucune responsabilité pour les dommages, les blessures, les coûts et les pertes pouvant découler de l'utilisation de ces renseignements.

LNH 2267